

熊本県の水田農業における農地と担い手：嘉島町 を事例として（山内良一教授 退職記念号）

著者	坂井 教郎
雑誌名	熊本学園大学経済論集
巻	26
号	1-4
ページ	249-265
発行年	2020-03-31
URL	http://id.nii.ac.jp/1113/00003318/

熊本県の水田農業における農地と担い手 －嘉島町を事例として－

坂 井 教 郎

要 約

主食用米の需要の減少や米の生産調整の廃止など、米価の下落が予想される中で、西日本最大の水田面積を有する熊本県では、水田農業を今後いかに守っていくかは重要な課題である。本稿では、熊本県の平野部で優良農地の広がる嘉島町の農地と担い手の実態について明らかにし、今後の方向性について考察する。そのために2017年に実施した農業法人構成員への聞き取り調査とアンケートをもとに分析を行った。

明らかになったのは以下の点である。①農業後継者を確保するのは全体の3分の1程度、認定農業者に限定しても半分程度であり、農業従事者は今後大幅に減少する。②水田の防除や収穫作業を担う生産組合のオペレータは認定農業者と定年帰農者が過半を占めるが、オペレータの約4割は高齢等の理由で作業を減らしたいと考えている。③認定農業者の規模拡大の意向は強いが、農地の不足と分散を経営上の課題としている。④定年帰農者はおおむね1～3haの耕作規模で、低単収と経費の高さを問題にしている。

担い手やオペレータへの参入を進めていく取り組みは重要であるが、それとともに担い手が大きく減少すること前提とした機械や人員の配置、そして農地の集積・整備が必要になる。

1. はじめに

熊本県の水田面積は西日本最大であるが、水田農業の視界は必ずしも良好ではない。主食用米の消費量は、高齢化と人口減少により毎年約10万トンずつ減少している。また約50年間続いた米の生産調整は2018年に廃止され、既に東北・北陸地方では主食用米の生産が増加しているように産地間競争の激化も予想される。さらに米価の下落も進むであろう。このような中で、熊本県の水田農業をどのような形で維持していくかは極めて大きな課題である¹⁾。

本稿で取り上げる嘉島町は、熊本平野の水田地帯に位置し、県内でも有数の米どころである

が、この15年間で農家戸数が4割近く減少し、今後も減少することは確実である。こうした中で、嘉島町では町全域をカバーする巨大な農業法人「農事組合法人かしま広域農場」が2015年に設立され、この広域農場によって将来の水田農業を維持していこうとしている。「土地利用型農業の適正規模が、集落の範囲に収まらなくなってきた」ことが指摘され²⁾、集落を超えた経営や集落営農の合併が進められているが、こうした町全体をカバーする全員参加型の農業法人は希少であり、九州最大規模の農業法人の取組みの実態と課題を把握する必要がある。

本稿では、特に土地利用型農業において課題となる農地と担い手の状況に焦点を絞り、かしま広域農場の構成員へのアンケートと聞き取り調査から現状を明らかにするとともに、嘉島町農業の今後の方向性について検討したい³⁾。なお、ここでの「担い手」は認定農業者とともに、同町に数多く存在する定年帰農者を主な対象とする。

2. 嘉島町と農業の概要

(1) 嘉島町の沿革と農業の概要

熊本市の南東部に隣接する嘉島町は、1955（昭和30）年に六嘉村と大島村との合併により誕生した面積16.66km²の小規模な町である（図1）。

「水の郷」をうたう同町は、町内に湧水地が数多く存在する反面、加勢川、緑川、矢形川の3河川に挟まれる形で位置し、長年、洪水の常襲地帯であった。そのため1980年代までは、熊本都市圏にありながら人口が減少する数少ない町であった⁴⁾。ところが1999（平成11）年に加勢川左岸堤防がほぼ完成し、水害の常襲が解消されると熊本市からの人口流入が始まり、人口が増加する（表1）。

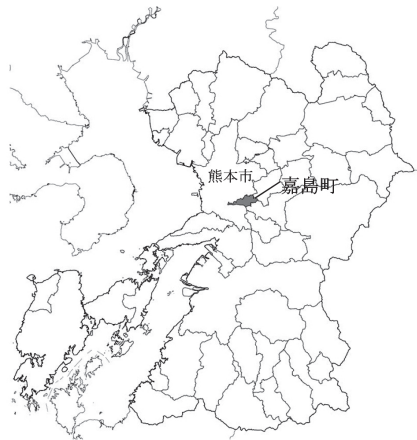


図1 嘉島町の位置

それまでは純農村であったが、近年、豊富な湧水を利用するサントリーの工場（2003年）や大型商業施設（イオンモール、2005年）、流通団地、工業団地などが立地し、また熊本市内への通勤も容易であることから、農家の在宅兼業化も進行している。2015年の町内総生産は517

1) 例えば南九州では、畜産農家が水田農業の担い手となり、水田の畜産的利用が進みつつある（李[2]）。熊本県内でも中山間地では、そのような水田利用もあると考えられるが、生産条件が良好な平地農業地帯においては別な展開がありうる。

2) 荒幡[1]（p.297）による。

熊本県の水田農業における農地と担い手
－嘉島町を事例として－

億円、うち農業総生産額は8億円（構成比1.6%）である。

町内の総面積1,665haのうち813ha（2017年）、48.8%が耕地であり、水田が718ha（水田率88.3%）を占め、平坦で豊富な水を利用する水田地帯が広がっている。

2015年センサスでは、町内の総農家数は454戸、販売農家数364戸、農業経営体数は378、うち家族経営体数は365、組織経営体のうちの法人は3経営体である。（表2）

販売農家364戸のうち、主業農家数は74戸、準主業農家78戸、副業農家212戸と兼業農家と高齢農家が多くを占める平地農業地帯である。

農業経営体378のうち、稲を作付するのが353経営体、豆類（大豆）が302経営体、麦類（小麦）が266経営体である。他に園芸作もあり、いちごを栽培するのが15経営体、トマトが8経営体となっている。

（2）農業の担い手と土地利用

2000年から2015年までの間に販売農家数は4割近く減少している（表3）。主副業別にみると、副業的農家は約4割減少で最も大きく、主業農家数は約3割減と相対的には少ないが、減少幅は大きく、楽観できる状態にはない。

表1 嘉島町の人口・世帯数の推移

	人口	世帯数
1995年	7,610人	2,153世帯
2000年	8,288人	2,529世帯
2010年	8,752人	3,078世帯
2015年	9,141人	3,380世帯
2018年	9,294人	3,483世帯

資料：「住民基本台帳」各年3月31日。

表2 嘉島町農業の概要

総面積	1,665ha	2018年
耕地面積	813ha	2017年
水田面積	718ha	2017年
総農家	454戸	2015年
販売農家	364戸	〃
主業農家	74戸	〃
準主業農家	78戸	〃
副業農家	212戸	〃
農業経営体	378経営体	〃
家族経営体	365経営体	〃
認定農業者数	40	2018年

資料：2015年のデータは「農林業センサス」、それ以外は嘉島町農政課「熊本県嘉島町農業の特徴」2018年より。

3) ところで、こうした広域の集落営農が園芸作物等の新たな高収益作物の導入や6次産業化を推進するという方向もありうる。嘉島町は都市部からの交流人口が多く、検討は必要であろうが、法人の組織は現在、そうしたことを取り組む体制にはなっていない。もしこれらに取り組むのであれば、運営や組織体制、農作業専従者の雇用などの大きな変化と相当な時間が必要となるため、当面は現実的とは言えない。本稿ではさしあたり、現行の枠組み内での検討となる。

4) 九州農政局 [4] による。

表3 嘉島町主副業別農家数の推移

	年	販売 農家 計	主業 農家	65歳未 満専従 者あり	準主 業農 家	65歳未 満専従 者あり	副業的 農家
実数	2000	570	104	77	120	34	346
	2005	504	95	75	136	24	273
	2010	432	74	55	111	22	247
	2015	364	74	53	78	16	212
割合 2000年＝ 100	2000	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2005	88.4	91.3	97.4	113.3	70.6	78.9
	2010	75.8	71.2	71.4	92.5	64.7	71.4
	2015	63.9	71.2	68.8	65.0	47.1	61.3

資料：農林業センサス。

図2は、嘉島町の農業経営者の年齢構成を2005年と2015年で比較したものである。特徴的な点は、10年間で50歳代が127人から80人へと37.0%減少し、40歳代が84人から19人と77.4%も減少していることである。これには、彼らの親世代の農業継続が長期化している面もあるが、それにしても若い世代の農業経営者の少なさは懸念されるところである。

同図で60歳未満の農家は10年後も農業を継続し、60歳以上は2005年から2015年と同様の割合で減少すると仮定し、2025年の販売農家数を推計すると、その数は240～250戸となる。

大きな情勢の変化がなければ2025年には250戸前後の農家で町の農業を担っていくことになる。

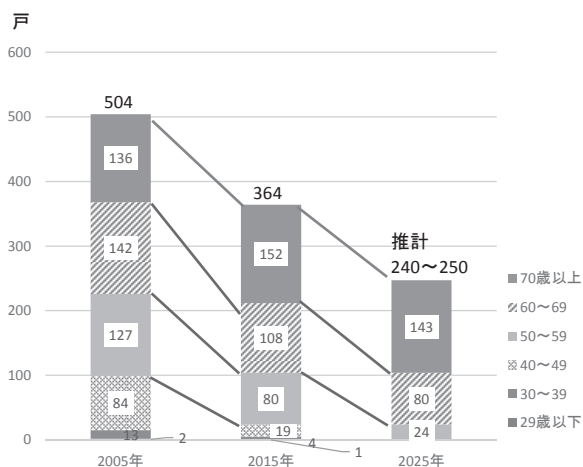


図2 嘉島町農業経営者の年齢構成

資料：農林業センサス。

表4 農地貸借の状況

単位：経営体,ha,%

	借入耕地 のある経 営体数	借入耕地 面積:a	経営耕地 面積:b	a/b
2000	303	180	781	23.0
2005	285	230	758	30.3
2010	248	284	756	37.6
2015	214	279	730	38.2

資料：農林業センサス。

注：2000年の数字は販売農家。

熊本県の水田農業における農地と担い手
－嘉島町を事例として－

ここで農地の流動化の状況をみると、農業経営体による借入耕地面積は2000年以降増加していたが、2015年は微減となっている。これには耕地面積が転用等により減っている影響もあるが、経営耕地面積に占める借入耕地面積の割合も2010～2015年にかけては微増であることから、農地の流動化が頭打ちになりつつあることがわかる。農家数が減少していく中での農地の流動化の停滞は、規模拡大を志向する担い手の展開の弱さや農地政策上の問題などが考えられる。

なお、嘉島町の土地利用については、耕地は水田が圧倒的に大きく、長年に渡って表作に稲作か大豆が栽培され、裏作に小麦が栽培される土地利用が続いている（図3）。2000年前後から稲作が450ha前後、大豆が250ha前後で推移してきたが、2016年の熊本地震以降は水稻面積が減少し、大豆が増加する傾向が見られる。

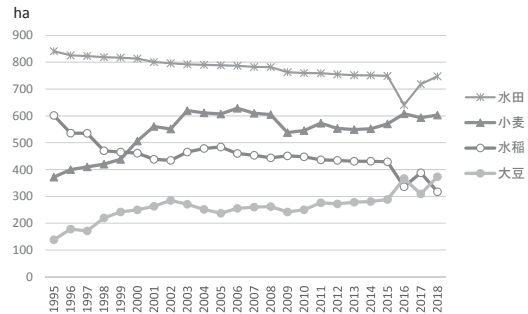


図3 水田面積と作付面積の推移（嘉島町）

資料：農林水産省「作物統計調査」。

3. 「かしま広域農場」の設立と組織形態

（1）かしま広域農場の設立以前

優良な水田が広がる嘉島町では、地域のまとまりも強く、従来から先進的な取り組みが行われてきた。その代表的なものが1987年より水田転作の団地化助成を得るために、県内でいち早く水稻と大豆の集落単位のプロックローテーション（BR）を導入し、町独自で水稻から大豆へのとも補償を実施したことである。BRは今日でも継続しており、助成金を多く獲得するために政策に対応した動きをとることが多いのも町の特徴である。なお、2018年の生産調整の廃止まで、水田転作やBRなどの土地利用調整は、町の農業再生協議会の決定が12集落内にある「生産組合」に配分され、集落内で調整が行われていた。各集落の生産組合は土地利用調整組織であるが、これが作業受託組織を兼ねている場合もあれば、生産組合とは別に作業受託組織として機械利用組合が存在する集落もある。また生産組合とは別に、町内には2015年まで6つの「営農組合」と呼ばれる任意の集落営農組織があり、2007年から始まった経営所得安定対策に対応してきた。

(2)「かしま広域農場」の設立と組織の実態

このような中で、2015年11月に熊本県が進める「熊本広域農場構想」に沿う形で、町内6つの集落営農組織が合併して法人化し、「農事組合法人かしま広域農場」が設立された。これは農地中間管理事業の集積協力金の特別単価が終了する直前のタイミングである。

2018年の構成員は「農家」の定義に含まれない零細耕作者や土地持ち非農家も含めて388人、経営面積463haである⁵⁾。法人は組合長と事務職員の2名体制であり、運営の意思決定は、12集落の代表で構成される理事会で行われる。

「かしま広域農場」（以下、「法人」とする）の経営と運営について、特に農地の貸借と耕作の実態に着目して述べると以下ようになる。嘉島町で

は、認定農業者以外の構成員の農地の多くは、農地中間管理機構を介して法人が利用権を設定し、法人の経営地となる（図4）⁶⁾。そのため認定農業者以外のほとんどの構成員は農業経営地を持たず、「農家」ではなくなる⁷⁾。

他方で、法人職員が経営地を実際に耕作することはない（いわゆる「直営農場」はない）。各構成員は、法人設立以前に耕作していた農地の管理を法人から請け負う形になり、法人は全経営地の管理を構成員に委託している。もし構成員がその土地の管理を請け負えなくなった場合は、利用権は法人のまま、認定農業者等の他の構成員が管理を請け負う（図5）。

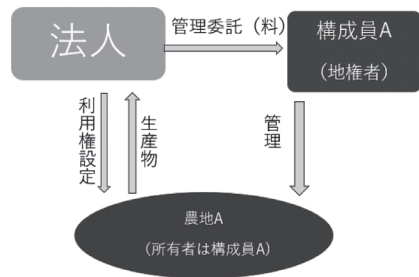


図4 地権者=管理者の場合の農地貸借

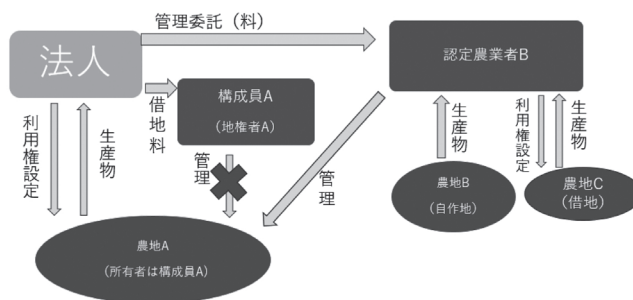


図5 地権者≠管理者の場合の農地貸借

5) 嘉島町農政課 [3] より。

6) ただし図4、5では、農地中間管理機構については省略している。

7) 担い手への農地集積率は、法人57%、認定農業者33%で合計90%である。

熊本県の水田農業における農地と担い手
－嘉島町を事例として－

町内の40の認定農業者も法人の構成員であり、彼らの所有地のごく一部（10a程度）には法人による利用権が設定され、認定農業者が管理を請け負うが、それ以外の経営地の多くには法人の利用権が設定されていない。前述のように法人から管理を委託されていた構成員がリタイアした農地は、（利用権は法人のまま）法人から管理を委託される形で認定農業者が実質的な規模拡大を進める。したがって認定農業者が耕作する農地には、自身の利用権が設定された経営地と法人の利用権が設定された農地を請け負う分が混在する形になる。

こうした農地の貸借がやや複雑な仕組みになっている理由は、全国各地で頻発する集落営農と認定農業者等の個別経営との間のコンフリクトを回避し、法人の運営に認定農業者の協力を得るためである。前述のように、法人職員による耕作がないため、法人は全ての経営地の管理を構成員に委託しなければならず、町内の認定農業者にも管理を担ってもらう必要がある。ただし、認定農業者にとって、これまで耕作していた全ての農地に法人の利用権が設定されるのには抵抗がある。そのために、認定農業者は従来の各自の経営を維持しながら、法人の経営地も管理するという上記の形での農地の貸借が行われることになる。このことは、法人が認定農業者の実質的な規模拡大を支援し、両者の共存を進める形と言えるが、他方で、将来にわたって農地の管理を引き受ける認定農業者の確保と、彼らが（少人数で）農地を効率的に利用していくための調整が必要だと言える。

法人の経営地からの生産物（米、麦、大豆）は法人名義で系統出荷されるが、プール計算ではなく、枝番管理された各構成員の「生産物の販売代金＋各種交付金」から、共同購入した資材費や再委託した作業料金、および借地料相当額を差し引いたものが、法人から「管理料」として構成員に入金される。なお、肥料等の資材は各構成員の必要分を法人が取りまとめて農協に大口注文する。米も転作（大豆）も裏作（小麦）のいずれも構成員別の枝番管理である。

法人から委託された圃場の作業は各構成員自身で実施できる分は各自で実施し、大豆の収穫作業などの専用機械が必要な場合は、各自が集落の生産組合・機械利用組合・JA・個人受託者（以下、生産組合等）に再委託する。作業料金は法人から生産組合等に振り込まれる。このように、各構成員と集落の生産組合等が作業の実働的な役割を担っているが、集落によっては生産組合のオペレータの確保が厳しくなりつつあるため、今後はオペレータを広域（町内）で確保する必要がある。また新規大型機械は法人が補助事業を利用して導入するが、その機械は各集落の生産組合等に貸し出し、実質的に利用するのは生産組合等である。

かしま広域農場には、法人職員が耕作する形の実質的な企業的経営（直営農場）への移行や、生産物のプール計算（枝番管理の廃止）を導入する予定はなく、現在の組織と仕組みを維持する意向である。

4. かしま広域農場の構成員の実態

(1) かしま広域農場の構成員の概要

次に法人の構成員の実態を把握するために、構成員の農業の実態について、アンケートを実施した。アンケートは2017年8月に法人を通じて388人の構成員に配布し、279人分を回収した（回収率72%）。

まず回答者の属性と農業の概要についてである。構成員の主な家計収入源を示した表5では、279人のうち農業主が92人（33%）、農外収入主が176人（63%）である。

表5 主な家計収入

	人	%
農業主	92	33.0
農外主	176	63.1
無回答・その他	11	3.9
計	279	100.0

資料：構成員アンケートによる。

次の表6は、構成員の年齢構成を示している。全体では、60歳代が36%と最も多く、70歳代が25%と続き、次が50歳代の20%となっている。回答者のうち、認定農業者は36名おり、認定農業者は60歳未満の割合が半分を占め、逆に一般の構成員では60歳以上の割合が77%と高い。

表6 構成員の年齢構成

		-49歳	50-59歳	60-69歳	70-79歳	80歳-	不明等	計
実数 (人)	認定農業者	6	12	10	7	1	0	36
	一般構成員	12	43	90	64	32	2	243
	計	18	55	100	71	33	2	279
割合 (%)	認定農業者	16.7	33.3	27.8	19.4	2.8	0.0	100.0
	一般構成員	4.9	17.7	37.0	26.3	13.2	0.8	100.0
	計	6.5	19.7	35.8	25.4	11.8	0.7	100.0

資料：表5に同じ。

(2) 家の跡継ぎと農業後継者

家の跡継ぎおよび農業後継者とその関係について表7に示した。家の跡継ぎについては回答者の76%の212人が同居・非同居は別として、「決まっている」と回答している。しかし農業の後継者がいるのは計101人で全体の

表7 家の跡継ぎおよび農業後継者

	農業後継者					計
	あり (同居)	あり (非同居)	なし	不明	無回答・ その他	
家の跡継ぎ	あり (同居)	65	19	42	4	130
	あり (非同居・町内)	2	13	7	10	32
	あり (他市町村)	1	17	8	20	50
	跡継ぎなし		2	31	15	50
	無回答・その他		1	3	11	17
	計	68	33	68	98	279

資料：表5に同じ。

36%に過ぎない。同表で両者の関係をみると、「家の跡継ぎはいるが、農業後継者はいない」、あるいは「不明」という回答が106人と38%を占めており（表中の太字部分）、都市近郊に位置する町の特徴が表われている。

熊本県の水田農業における農地と担い手
－嘉島町を事例として－

また、農業後継者については、認定農業者では、全体に比べ後継者のいる割合は高いが、それでも約半分は後継者がいない、あるいは不明という状況にある（表8）。

表8 認定農業者と農業後継者

	農業後継者あり	農業後継者なし	不明	無回答その他	計
認定農業者 実数（人）	19	7	10		36
(%)	(52.8)	(19.4)	(27.8)		(100.0)
一般構成員 実数（人）	82	61	88	12	243
(%)	(33.7)	(25.1)	(36.2)	(4.9)	(100.0)
計 実数（人）	101	68	98	12	279
(%)	(36.2)	(24.4)	(35.1)	(4.3)	(100.0)

資料：表5に同じ。

(3) 耕作規模

表9は構成員の年齢と耕作規模の関係を示したものである。構成員の法人設立以前の経営地の多くに現在法人の利用権が設定されているものの、実際には「管理委託」という形で構成員が管理を請け負うため、「管理委託面積」と実際の「経営耕地面積」の和を各構成員の「耕作規模」としている。これによると、最も数が多い60歳代では1～4haの中規模層が厚いという特徴がある。

表9 年齢と耕作規模の関係

耕作規模	年齢	49歳以下	50～59歳	60～69歳	70～79歳	80歳以上	不明等	計
実数（人）	0-1ha	7	21	25	25	16	1	95
	1-2ha	2	18	34	18	7		79
	2-4ha	1	4	22	18	2		47
	4-6ha	2	3	8	1	1		15
	6-8ha		1	2				3
	8-10ha		2	1	2			5
	10ha+	3	2	3	1			9
計		15	51	95	65	26	1	253
割合（%）	0-1ha	46.7	41.2	26.3	38.5	61.5	100.0	37.5
	1-2ha	13.3	35.3	35.8	27.7	26.9		31.2
	2-4ha	6.7	7.8	23.2	27.7	7.7		18.6
	4-6ha	13.3	5.9	8.4	1.5	3.8		5.9
	6-8ha		2.0	2.1				1.2
	8-10ha		3.9	1.1	3.1			2.0
	10ha+	20.0	3.9	3.2	1.5			3.6
計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：表5に同じ

注：「耕作規模」は「管理委託面積＋経営耕地面積」

他方で、それ以外の年齢層では1ha未満の層の割合が最も高い。特に59歳以下では小規模層の割合が高く、若い構成員の多くが兼業を主としていることを示している。

表10 年齢と5年後の耕作規模の意向

		単位：人、%						
5年後の意向	現在規模	0-1ha	1-2ha	2-3ha	3-4ha	4-5ha	5ha+	不明
拡大		6	10	5	3	7	15	1
現状維持		59	61	28	3	3	6	15
縮小		4	2	1	4		1	
離農		15	5	2				4
無回答・その他		11	1	1				6
計		95	79	37	10	10	22	26

資料：表5に同じ

次に5年後の耕作規模の意向を年齢別に示したのが表10である。279人のうち、5年後に規模拡大意向を持つのは、47人で全体の17%、現状維持は175人（63%）、縮小と離農は合わせて38人（14%）である。そこで表11では、5年後の規模拡大の意向を持つ47人の年齢と現在の耕作規模との関係を示した。規模拡大の意向をもつ47人は、50歳代、60歳代が多くを占める。この表から、規模拡大意向をもつ構成員は太字で示した2つのグループにわけられる。1つは、現在の耕作規模は1～3haと必ずしも大きくない50歳代、60歳代の層である。このグループは、現在は農外収入が主であるが、数年後に定年を迎え、専門的な農業従事の意向を

持っていると考えられる。もう1つは現在も4～5ha以上の専門的な規模であり、今後さらに積極的に規模拡大の意向を持つグループである。

この2つのグループに、数では大多数を占める現状維持を志向する兼業・高齢層を加えた3グループが、嘉島町の農業の担い手である。なお、表11の中の70歳代および80歳以上で規模拡大意向を持つ構成員の大半は農業後継者を確保しており、後継者による規模拡大を志向していると考えられる。

表11 規模拡大意向構成員の年齢と現在の耕作規模

現在規模		単位：人						
年齢	0-1ha	1-2ha	2-3ha	3-4ha	4-5ha	5ha-	不明	計
20-29歳						1		1
30-39						1		1
40-49					1	1		2
50-59	1	4	2		2	4	1	14
60-69	1	5	3	2	2	5		18
70-79	2	1		1	1	3		8
80-	2				1			3
計	6	10	5	3	7	15	1	47

資料：表5に同じ

(4) 法人への評価

構成員の法人への評価を確認するために、法人設立によりどのような変化があったかについて、「将来の農地管理の安心感が高まった」、「地震による復旧・復興に役立った」、「事務手続きの軽減につながった」、「所得が増加した」、「農作業が軽減した」の項目について、「そう思う」～「全く思わない」の五段階で評価してもらった。その結果を示したのが次の図6である。

一般の構成員と認定農業者の間には法人に対する評価に差があり、一般構成員の方が法人設立の影響を相対的に肯定的に捉えていることがわかる。その中でも一般構成員の「将来の農地管理の安心感」についての肯定的な評価（そう思う＋多少思う）は6割を超えている。他方で所得増加や作業軽減についての肯定的な評価は3割未満にとどまっており、構成員は現在のところそれらを実感できていないことになる。ただし、このアンケートの実施は法人設立から2年経っていない2017年の8月であり、実質的には2016年度の販売収入のみが評価の対象となっている。その年は熊本地震の混乱もあり、法人設立の効果を構成員が十分に認識できなかった可能性があることには注意が必要である。

熊本県の水田農業における農地と担い手
－嘉島町を事例として－

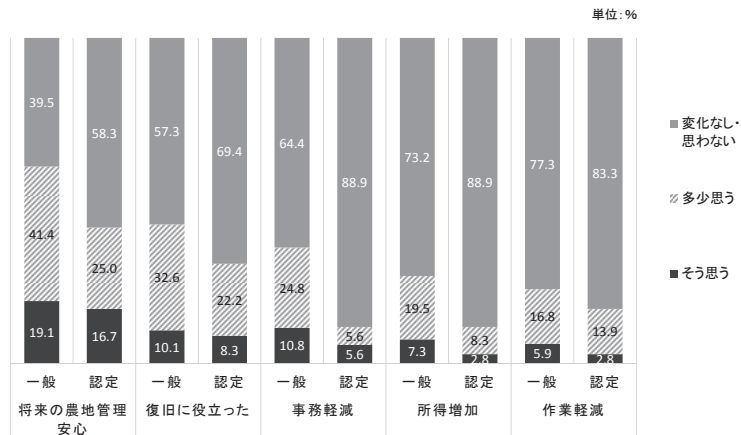


図6 広域農場設立の影響と評価

資料：表5に同じ。

5. 構成員の作業状況

かしま広域農場の構成員のより具体的な作業の実態と農作業受委託の状況、受委託組織の実態を把握するために、2017年9月に町内92人の法人の構成員に対し、対面で聞き取り調査を実施した。調査対象者は、11の各集落より偏りの無いよう抽出した。

(1) 作業の実施・委託状況

次の表12は水稻、大豆、小麦に関する各作業の実施や作業委託の状況を示したものである。水稻の耕起から田植えはほぼ全員が自ら実施し、防除の82%、収穫の65%についても自らで実施している。

大豆に関しては、耕起・播種までは自ら実施するケースが多いが、防除で約半分、収穫では7割以上の構成員が作業を委託している。委託先は地域の生産組合が多い。小麦に関しても耕起・播種は自ら実施し、防除・収穫は生産組合等に委託する構成員が3～4割程度を占めている。このように、水稻は構成員自らが全作業を実施することが多いものの、大豆・小麦も含めて防除以降の作業は委託する割合が高くなるため、生産組合等の作業を受託する組織およびそこで作業を行うオペレータの役割が重要になる。

表 12 水稻，大豆，麦の各作業の実施・委託状況

		水稻					大豆					小麦				
		耕起	代掻	田植	防除	収穫	耕起	播種	防除	収穫		耕起	播種	防除	収穫	
実 数 (人)	自ら実施	88	88	88	73	58	85	84	49	25		81	81	56	53	
	生産組合				7	19	3	5	37	47				21	18	
	JA				5	7		1	1	1	13			2	6	
	個人				3	2		1		2	2			2	2	
	法人					2			1	2					2	
	その他					1				1	2				1	
	計	1	1	1	1	1	1	1	1	2		1	1	1	1	
割 合 (%)	自ら実施	98.9	98.9	98.9	82.0	65.2	93.4	92.3	53.8	27.5		98.8	98.8	68.3	64.6	
	生産組合				7.9	21.3	3.3	5.5	40.7	51.6				25.6	22.0	
	JA				5.6	7.9	1.1	1.1	1.1	14.3				2.4	7.3	
	個人				3.4	2.2	1.1		2.2	2.2				2.4	2.4	
	法人					2.2			1.1	2.2					2.4	
	その他				1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	2.2		1.2	1.2	1.2	1.2	
	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	

資料：構成員聞き取り調査より。

(2) 生産組合のオペレータ

そこで、生産組合のオペレータである 24 人の状況についてみていこう。表 13 のように、オペレータは全体の半数である 12 人が 60 歳代で、50 歳代と 70 歳がそれぞれ 5 人ずつとなっている。農外に常勤の職がある 1 人を除けば基本的に農業が主業であり、生産組合とは別に個人や組織で作業を受託するオペレータも 3 人いる。

24 人中 7 人が認定農業者、6 人は定年帰農者であり、両者で過半を占める。認定農業者と定年帰農者以外のオペレータ 11 人も基本的には農業が主業であり、年齢は 50 歳代から 80 歳代と幅広い。

認定農業者の 7 人のうち、6 人は 10 年以上オペレータに従事しており、定年帰農者 6 人のうち 5 人は 10 年未満となっている。すなわち、認定農業者は従来から長期にわたるオペレータであり、定年帰農者は定年退職後、比較的最近オペレータとなった人が多い。

オペレータ 24 人中 14 人は今後のオペレータの従事の意向について、「現状程度」と考えており、残り 10 人はオペレータの仕事を「減らしたい」と回答した。

「減らしたい」の理由として、賃金水準が「やや低い」と答えたのは 2 人のみと少なく、「年齢」や「作業のきつさ」を挙げたのが 7 人で、全員 60 歳代以上である。「自分の作業に集中したい」と回答した 2 人は 60 歳未満であった。

現状では必ずしもオペレータが不足する危機的な状況にあるわけではないが、仕事量への不満や年齢・作業的にきつい状況にあるオペレータがおり、新規のオペレータの参入を進めるこ

表 13 生産組合オペレータの
年齢構成と従事年数

	オペレーター従事年数					総計
	0～ 4年	5～ 9年	10～ 14年	15～ 19年	20年 以上	
50歳以下		1				1
50-59	1	1		1		5
60-69	3	3	3	1	2	12
70-79	1	1	3			5
80歳以上	1					1
総計	6	6	6	2	4	24

資料：表 12 に同じ。

熊本県の水田農業における農地と担い手
－嘉島町を事例として－

とともに、少人数で効率的な作業ができる体制の整備が求められる。

(3) 認定農業者の実態

認定農業者 40 人のうち⁸⁾、約半数の 21 人についての農業経営の概要を述べる。

認定農業者 21 人の平均年齢は 56.0 歳で、50 歳代が 8 人、60 歳代が 6 人であり、49 歳以下は 4 人である（表 14）。21 人の全員に水田の耕作があり、7 人は畑地の耕作もある。水田の平均耕作面積（管理委託面積＋経営面積）は最少 1.2ha、最大 18.8ha、平均で 8.7ha である。水田では全員が表作に

表 14 認定農業者の年齢と水田耕作規模

	単位：人					計
	1～ 3ha	3～ 5ha	5～ 10ha	10～ 15ha	15～ 20ha	
-39歳			1	1		2
40-49		1	1			2
50-59	1	1	4		2	8
60-69		2	3		1	6
70-79歳			1	1	1	3
総計	1	4	10	2	4	21

資料：表 12 に同じ。

水稻か大豆、裏作に小麦を栽培する二毛作である。21 人のうち 7 人は水田以外の作目があり、牛（肉用牛・乳用牛）の飼養が 3 人、いちご・トマト・花卉等の園芸作物を栽培するのが 4 人となっている。

16 人（76%）が 5 年後には面積拡大の意向をもっており、規模拡大意欲は旺盛である。経営上の問題としては、農業機械や資材などの経費の高さ（14 人、67%）とともに、農地の分散（13 人、62%）と農地不足（10 人、48%）のように農地関連の問題が多く挙がる（表 15）。

水稻の作業については、園芸が主作物である 2 人を除けば、収穫を含めて自分で実施するが、大豆については耕起・播種は自分で行い、収穫作業については 13 人が生産組合か農協に委託する。小麦については収穫は 3 人（うち 2 名は園芸経営）が委託するが、残りは自らが実施する。

7 人は生産組合のオペレータでもあり、全員が水田経営専業である。また生産組合とは別に 6 人が個人あるいは組

表 15 認定農業者の経営上の問題点

	実数 (人)	割合 (%)
高経費	14	66.7
農地分散	13	61.9
低単収	12	57.1
農地不足	10	47.6
労働力不足	8	38.1
機械不足	7	33.3
資金不足	5	23.8
低品質	3	14.3

資料：表 12 に同じ。

織で水田の作業を請け負っている。両者に重複があるので、21 人中 11 人（52%）はオペレータか作業受託の形で他の構成員の水田の作業を引き受けている。

8) 認定農業者には広域農場も含まれるため、実質的には 39 人である。

(4) 定年帰農者

嘉島町は熊本市内への通勤圏内であることから、兼業農家が多く、また農外従事者が定年退職後に農業に本格的に従事する「定年帰農者」が多数存在する。聞き取り調査では、92人のうち25人（27%）が自らを「定年帰農者」としていた。定年帰農の定義の問題はあるが、少なくとも

も以前は農外の仕事に従事し、退職後に本格的に、あるいは新たに農業に従事するようになった構成員と考えていいだろう。特に都市近郊に位置する同町では、定年帰農者も地域の水田農業を維持するうえで重要な役割を担っている。以下では、自らを定年帰農者とする構成員の実態を示す。

表 16 に示したように、定年帰農者は 25 人中 18 人が 60 歳代、平均年齢は 67.6 歳、農業の跡継ぎがいるのは 10 人（40%）である。15 名（60%）が集落の生産組合の役員であるように、地域農業の組織活動への参加も多い。

農業は、基本的に広域農場の経営地を管理する形であるから、厳密な意味では「農家」ではないが、管理委託の面積を「耕作面積」とすると、水田の耕作面積は最少が 0.9ha、最大は 4.8ha で、平均は 2.1ha である。なかでも 1～3ha に 19 人が含まれている。

全員が表作に水稻か大豆を栽培し、裏作の小麦についても 1 人を除けば全員が栽培している。園芸作物等に本格的に取り組む人はおらず、基本的に水田農業のみである。農作業に常時雇用を入れる人はおらず、2 人が田植えと大豆の播種時に臨時で雇用を入れるが、それ以外は雇用を入れていない。

全員が田植機、トラクターを所有しているが、コンバインについては約半数（13 人、52%）の所有である。そのため収穫作業については、水稻 13 人（52%）、大豆 22 人（88%）、小麦 12 人（48%）が作業を委託している。委託先の多くは生産組合であるが、農協や個人に委託する場合もある。

5 年後の耕作面積の意向は、2 人が拡大意向であるが、それ以外の 23 人は現状維持としている。

定年帰農者 25 人のうち、生産組合のオペレータであるのは 6 人（24%）であり、個人で作業を受託する人はいない。60

表 16 定年帰農者の年齢と耕作規模

	0～ 1ha	1～ 2ha	2～ 3ha	3～ 4ha	4～ 5ha	単位：人 計
50-59歳		1				1
60-69	1	6	7	3	1	18
70-79	1	3	1			5
80-89歳		1				1
計	2	11	8	3	1	25

資料：表 12 に同じ。

表 17 定年帰農者の耕作上の問題点

	実数 (人)	割合 (%)
低単収	19	76.0
高経費	19	76.0
労働力不足	10	40.0
低品質	7	28.0
農地分散	6	24.0
資金不足	5	20.0
農地不足	4	16.0
機械不足	3	12.0

資料：表 12 に同じ。

熊本県の水田農業における農地と担い手
－嘉島町を事例として－

歳代後半以降のオペレータ 2 人は作業を減らしたいと述べているが、残り 4 人は現状程度でやっていきたいとしている。

定年帰農者の現在の農業における問題点としては、稲・麦・大豆の単収の低さおよび経費の高さをともに 76% が挙げている点に特徴がある（表 17）。その中でも、資材の高さを挙げる人が多く、逆に農地分散や農地の不足を挙げる人は少ない。

6. おわりに

本稿で明らかになったことは以下の点である。①農業後継者がいるは全体の 3 分の 1 程度、認定農業者に限定しても半分程度であり、農業従事者は今後急激かつ大幅に減少する。②水田の防除や収穫作業を担う生産組合のオペレータは認定農業者と定年帰農者が過半を占めるが、オペレータの約 4 割は高齢等の理由で作業量を減らしたいと考えている。③認定農業者の経営規模は大きく、また規模拡大の意向も強いが、農地の不足と分散を経営上の課題としている。④定年帰農者はおおむね 1 ～ 3ha の規模で低単収と経費の高さを問題にしている。

米の需要が減少し、米価の下落が予想される中で、平坦地の優良な水田が広がる嘉島町の農地が将来にわたって耕作され続けるために当面必要なことは、低コスト生産である。そのためにまず優先されるべきことは、低コスト生産の基盤である現在のブロック・ローテーションおよび農業機械の償却費節減のための二毛作による高い耕地利用率を今後も維持することである。

そのために担い手や作業オペレータの参入を促す取り組みは重要であり、進めなければならないが、それでも嘉島町の水田農業が現在より大幅に少ない人数で担われていくことは免れない。農業の担い手が大きく減少することを前提にブロック・ローテーションや耕地利用率を維持していくためには、当面は防除以降の作業の共同化と、農業機械とオペレータ等の人員の配置について集落を超えた範囲での調整に取り組む必要がある。また次の段階では、さらに農地集積と圃場の大区画化の整備が不可欠になる。その場合、認定農業者等の大規模経営の圃場を集積しながら、他方で高齢・兼業の構成員の圃場も確保するという調整を広域農場と集落組織の主導のもとで行っていくことになるだろう。

ただし、熊本県の平地の水田農業が、費用削減の方向だけで将来的に維持できるかという懸念は残る。つまりここまでの議論は、あくまでも水田の麦・大豆等に対する交付金が今後も一定程度維持されることを前提としている。また、担い手の減少は、水路や農道、畦畔管理などの地域資源管理作業を誰が担うか、というもう一つの重大な問題にも直面する。この点につい

ては非農家を含めた枠組みが必要となるが、本稿では検討できなかった。今後の課題として
い。

参考文献

- [1] 荒幡克己『減反廃止』、日本経済新聞出版社、2015 年。
- [2] 李哉沄「水田活用の直接支払がもたらした水田利用構造の変化－鹿児島県・K 地区に見る
WCS 稲の展開を中心に－」日本経済評論社『変貌する水田農業の課題』、2019 年、pp.124-
144。
- [3] 嘉島町農政課「熊本県嘉島町農業の特徴」2018 年。
- [4] 九州農政局『昭和 63 年度構造改善基礎調査報告書 熊本県上益城郡嘉島町』1989 年。

Summary

Farmland and Farmers in Paddy Field Agriculture in Kumamoto Prefecture : A Case Study of Kashima Town

The price of rice is expected to fall due to a decrease in demand for rice as staple food and the abolition of rice production adjustment. In Kumamoto Prefecture, which has the largest paddy area in western Japan, how to maintain paddy field farming in the future is an important issue.

In this paper, we clarify the actual situations of farmland and farmers in Kashima Town, where there is vast area of good farmland and discusses future directions. In order to do so, we analyzed the interview survey and questionnaires for members conducted in 2017.

The following became clear: (1) Approximately one-third of the farmers currently have successors to agriculture, and about half if limited to certified farmers, and the number of farmers will decrease significantly in the future. (2) The certified farmers and post-retirement farmers account for the majority of production association operators responsible for paddy field control and harvesting, but about 40% of the operators want to reduce work due to reasons such as aging. (3) Although certified farmers are strongly motivated to expand their scale, their management issues are lack of farmland and dispersion. (4) The scale of post-retirement farmers is generally about 1 to 3 ha and their main issues are low yield and high costs.

While efforts to advance the participation of farmers and operators are important, it is necessary to place machines and personnel, and to accumulate and maintain farmland on the assumption that the number of farmers will greatly decrease.